

第2章 執政・立法関係

著者	川村 晃一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	30
雑誌名	東南アジアの比較政治学
ページ	45-76
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016871

執政・立法関係

川村 晃一

はじめに

執政制度とは、大統領や首相といった行政部門のトップ、つまり執政長官を選出する仕組みや、執政長官と立法部門の議会との関係を規定する制度を指す。なお、本章では、行政部門のトップを指すことばとして「執政長官」を使う。また、行政部門を含む政治のトップ・リーダーシップを行使する部門を「執政部門」もしくは「執政府」(executive branch)と呼ぶ。これまで一般的に使われてきた「行政府(部門)」は、政治的決定を単に執行する機関を指しており、「それ自体が国民の代理人として意思決定を行なう政治的主体」である執政とは区別される必要があるからである(建林ほか[2008: 104])。

一方、立法府の議会は、議員が主権者の意見や利害を代表し(代表機能)、政治的な課題について討議を行ない(審議機能)、その結果を法律として制定し(立法機能)、その法律が忠実に実行されているか執政府の活動を監視する(監視機能)ことを役割としている(大山[2003: 15-18])。

三権分立の考え方では、執政、議会、そして司法は、抑制と均衡を働かせながらそれぞれの機能を果たすことが期待されている。しかし、実際の政治過程においては、執政府なくしては議会で制定された法律は執行されないし、議会なくしては執政府は行政機能を果たせないように、各部門が相互作用を行ないながら活動している。とくに、日常的な政治的決定は、

表 2-1 東南アジア 5 カ国

	タイ		フィリピン	
	1946年憲法～ 1991年憲法	1997年憲法～	マルコス体制期 (1973年憲法)	民主化後 (1987年憲法)
政体	立憲君主制		共和制	
国家元首	国王		大統領	
執政制度	議院内閣制		半大統領制 (大統領直接選挙)	大統領制 (直接選挙)
議会制度	二院制 (下院・ 上院)／一院制	弱い二院制 (下院・上院)	一院制	強い二院制
議員の選出方法	下院：中選挙区 制 上院：任命制	下院：小選挙区 ／中選挙区比例 代表並立制 上院：小選挙区 制・単記非移譲 式投票制／半数 任命制	小選挙区制	下院：小選挙区 比例代表並立制 上院：ブロック 投票
政党システム	多党制	多党制	二大政党制	多党制

(出所) 筆者作成。

執政府と議会の相互作用から生み出されている。つまり、執政の機能も、議会の機能も、それぞれ単独で論じるのではなく、相互の関係から論じる必要があるだろう。

東南アジア 5 カ国には、大統領制を採用するフィリピン、インドネシアと、議院内閣制を採用するタイ、シンガポール、マレーシアが併存する (表 2-1)。それぞれの執政制度は、どのような特徴をもつのだろうか。議会との関係によって執政制度はどのような影響を受けるのだろうか。また、執政と立法との関係を規定する制度の違いは、政治過程にどのような影響を及ぼすのだろうか。

1. 執政制度の類型

(1) 大統領制と議院内閣制

執政制度には、大きく分けて大統領制と議院内閣制の二つが存在する。大統領制は、アメリカ合衆国の執政制度をその起源とし、ラテンアメリカ諸国や近年の新興民主主義国でも多く採用されている執政制度である。東南アジアでは、フィリピンとインドネシアが採用している。フィリピンで

の執政・立法関係

インドネシア		マレーシア	シンガポール
スハルト体制期	民主化後 (2003年以降)		
	共和制	立憲君主制	共和制
	大統領	国王	大統領
大統領制（国民協議会の選出）	大統領制（直接選挙）	議院内閣制	議院内閣制（大統領直接選挙）
一院制（国民協議会制）	弱い二院制（国民議会・地方代表議会）	弱い二院制（下院・上院）	一院制
国民議会：比例代表制 国民協議会：一部任命制	国民議会：比例代表制（2009年以降，非拘束式名簿） 地方代表議会：単記非移譲式投票制	小選挙区制	小選挙区制 グループ代表選挙区制
一党優位体制	多党制	一党優位体制	一党優位体制

は、アメリカの植民地支配を受けていたという歴史的経緯から、独立前の自治政府時代に制定された1935年憲法ですでに大統領制の採用が決定されていた。1946年の独立後もそれは引き継がれ、1972年から1986年のマルコス体制期を除き、厳格な権力分立を規定した大統領制が採用されている（川中 [2005]）。

インドネシアも大統領制を採用しているが、民主化の前後で制度が大きく異なっている。独立時に制定された1945年憲法では、大統領は、国民議会（DPR）議員と地方代表および組織代表の任命議員から構成される国民協議会（MPR）という議会組織によって5年に1度選出されることになっていた。1966年に実権を握ったスハルト大統領は、国民協議会の議員任命権を完全に掌握するとともに、国民議会における与党ゴルカルの一党優位体制を築き上げることによって、議会に対して圧倒的に優位な立場に立つことに成功し、32年間にわたる長期政権を樹立することができた（川村 [2002]）。しかし、1998年の民主化にともなって制度改革が行なわれ、三権分立制を採用した純粋な大統領制が導入されている（川村 [2010b]）。

これに対して、議院内閣制は、イギリスの執政制度をその起源とし、多くのヨーロッパ諸国で採用されている執政制度である。東南アジアでは、

シンガポール、マレーシア、タイが採用している。シンガポールとマレーシアでは、植民地宗主国イギリスの議会制をモデルに、議院内閣制が採用された。なお、インドネシアでも、1945年から1949年までの独立闘争期に、大統領制を定めた1945年憲法のもとで実質的な議院内閣制が運用されていたり、1950年暫定憲法が施行された1950年から1959年のあいだにオランダの執政制度を模倣した議院内閣制が導入されていたことがある。

植民地支配を経験しなかったタイでは、1932年の立憲革命で絶対王政から立憲君主制へと移行する際に議院内閣制が採用されている。しかしその後、頻発するクーデターのたびに憲法が改正され、執政制度の変更が行なわれた。その制度変更の主眼は、議会の信任による執政府の成立という議院内閣制の建前を維持しつつ、いかに軍人や官僚が政治の実権を掌握し続けることができるかという点にあった。たとえば、軍の支配を確立するためには首相や閣僚の資格を国会議員に限定せず、軍人が首相や閣僚に就任する機会を開けておけばよい。また、上院を任命制とし、上院にも内閣不信任の決定権を与えれば、軍は上院を通じて民選の下院をコントロールできる。さらに、そもそも議会の信任に依存しない内閣の成立を可能にすれば、軍の支配を強固にすることができるだろう。つまり、内閣や閣僚の資格をどうするか、議会の構成と権限をどうするか、議会と内閣の関係をどうするか、といった執政制度をめぐる論点が、タイでは常に争われてきたのである（加藤 [1995: 214]）。

この二つの執政制度に加えて、国民から直接選ばれ、かつ一定の立法権限をもつ大統領と、議会の信任に依存する首相が執政権を分有する「半大統領制」(semi-presidential system) という制度が存在する。フランスの執政制度がその起源であるが、旧共産主義諸国やアフリカなどの新興民主主義国でも採用する国が増えている。フィリピンでは、マルコス体制期に半大統領制の採用が試みられたことがある。

また、現在のシンガポールを半大統領制に分類する研究もある（たとえば、Elgie [2005]）。シンガポールが半大統領制に分類されることがあるのは、1993年の憲法改正によって、大統領の地位を向上させる改革が行なわれたためである。シンガポールの大統領は、それまで国会によって選出される象徴

的存在だったが、国民による直接選挙が導入されることになった（任期は6年）。また大統領は、議会での予算審議において予算額の上限を設定できるという立法権限のほか、最高裁判所長官などの政府高官の任命に対する拒否権や治安維持の権限を与えられることになったのである。しかし、粕谷 [2010: 6] が指摘するように、国家元首であるシンガポールの大統領がもつ権限はほかの半大統領制における大統領がもつ権限に比べると弱いものである。また、大統領に立候補するには、それ以前の3年間に最高裁長官、大臣などの政府高官や、特定公社や有力企業の会長・社長を務め、政党員でないことが必要とされている。人民行動党（PAP）の一党優位体制が独立後続いているシンガポールにおいて、これらの職務につけるのは政府に近い人物に限られている。実際に、1999年の大統領選挙には2人の野党候補者が立候補を届け出たが、立候補資格を満たしていないとして選挙管理委員会に立候補を却下された（岩崎 [2001: 145]）。このように、直接選挙制が導入されたとはいえ、大統領が独自の利益を追求しようとして内閣と対立するような事態は、現在の政治体制下では考えにくいだろう（ただし、2011年8月に実施された大統領選挙では、野党候補者を含む4人が立候補して18年ぶりに投票が行なわれたうえ、実質的に人民行動党の支持を受けて当選した候補者は、次点の候補者に得票率わずか0.34ポイント差に迫られるなど、変化の兆しもみえている）。以上のような理由から、シンガポールは議院内閣制に分類される方が適当だと思われる。このように東南アジア5カ国のなかで半大統領制を現在採用している国はないため、これ以上くわしくは取り上げない。

（2）大統領制の国

大統領制の特徴は、まずなによりも、「執政府を率いる執政長官（＝大統領）が国民の投票によって選ばれる」ことである。フィリピンでは、大統領は全国区で選出され、相対多数を獲得した候補者が当選する。インドネシアでも、2004年から大統領は国民による直接選挙で選出されている。ただし、インドネシアの大統領は、多宗教・多民族の広大な国家の統合を象徴する役割を期待されているため、選挙が単純な多数決にならないような工夫がなされている。大統領選挙は、全国1区で実施されるが、当選するた

めには過半数以上の得票に加えて、半数以上の州で20%以上の得票をする必要があるという条件が付されている。また、第1回投票で過半数を獲得する候補者がいなかった場合には、上位2人による決選投票が行なわれることになっており、大統領の選出に高い正統性を付与するような配慮がなされている。

大統領制の第2の特徴は、「執政長官（＝大統領）と議会の任期が固定されており、互いの信任に依存しない」ことである。フィリピンの大統領の任期は6年（再選禁止）、インドネシアの大統領の任期は5年（三選禁止）に固定されている。他方、両国とも大統領に議会の解散権は与えられていない。

また、両国とも、大統領を失職させるためには、複雑な手続きが必要とされている。フィリピンの大統領の弾劾は、下院議員の3分の1以上による発議で開始され、上院での弾劾公判手続きに入る。大統領に対する弾劾裁判では最高裁判所長官が議長を務めるが、議長は評決に参加できず、実質的には裁判官役を務める上院議員が審理を進める。このとき、下院議員（投票で選出される11人）が検察官役を務める。弾劾裁判では、全上院議員の3分の2以上が賛成することで弾劾が成立する（村山 [2003: 108-109]）。弾劾裁判所は、2000年11月にエストラダ大統領の不正を追究するために設置されたのが唯一のケースである。しかし、弾劾裁判で大統領を罷免することはできず、最終的には大衆行動がエストラダ大統領を辞任に追いやったのであった（村山 [2003: 113-117]）。

一方、インドネシアでは、2004年に大統領直接選挙が導入される前、大統領が弾劾されたことがある。1999年に国民協議会で初めて民主的な投票によって選出されたアブドゥルラフマン・ワヒド大統領は、しだいに議会側と対立するようになり、2001年に国民協議会によって罷免された。この出来事を契機に、大統領の地位を強化し、執政と立法のバランスのとれた関係を構築することが模索された。その結果、2004年以降の大統領弾劾手続きは、つぎのように変更されている。まず、汚職や法律違反など大統領の適格性に疑義が生じたと国民議会が判断した場合、3分の2の賛成をもって国民議会の弾劾要請を憲法裁判所に送付する。憲法裁判所がこれを審理

し、その要請を妥当だと認めた場合に国民協議会が開催され、その3分の2が弾劾に賛成した場合に大統領は罷免されることになったのである。

大統領制の第3の特徴は、「大統領が内閣を指名および指揮し、憲法において立法権限を付与されている」ことである。フィリピンの大統領は、一般的な立法過程における権限はそれほど強くないが、予算策定・実施過程において強い権限をもっている（川中 [2010: 67-71]）。大統領は、一般的な法律に関する提出権をもっていないが、予算案を提出する権限をもっている。一方、議会は提案された予算案の総額を超える修正や、予算案のなかの債務関連支出の修正をすることができない。さらに、議会在可決した予算案（一般歳出法）に対して、大統領はその全部、もしくは一部の項目について拒否権を発動することができる。このように、大統領は資金配分の決定において議会に対して有利な立場にある。

これに比べると、インドネシアの大統領の立法権限は弱い（川村 [2010b]）。大統領は、国民議会に法案や予算案を提出する権限を有し、国民議会での法案の審議に参加することができるが、議会による国家予算案の修正制限はない。また、国民議会で可決された法律に対する拒否権は与えられておらず、たとえ大統領が法案を認証しない場合でも、法案可決から30日以上経つとその法律は自動的に発効することになっている。大統領は、緊急を要する場合に、立法過程を経ずに「法律代行政令」を制定することができるが、この法律代行政令は、制定後の会期で国民議会によって法律化されなければ無効になってしまう。

(3) 議院内閣制の国

執政長官と議会がそれぞれ別々に選ばれ、それぞれの地位を互いに依存しない大統領制に対して、議院内閣制では、「首相および内閣からなる執政府が議会から選ばれる」ことと、その裏返しとして「執政府が議会多数派の投票による不信任によって常に解任され得る」ことをその特徴としている。

シンガポールとマレーシアは、ほぼ同様の議院内閣制を採用している。シンガポールでは、首相は国会議員のなかから大統領によって任命され、内閣を組織する。首相と閣僚は連帯して一院制の国会に対して責任を負い、

国会の信任を得られなかった場合には、国会を解散しないかぎり総辞職しなければならない。マレーシアでは、首相は下院議員のなかから国王によって任命され、閣僚は両院議員のなかから任命されなければならない。首相と閣僚は連帯して議会に対して責任を負い、下院の信任を得られなかった場合は国会を解散するか、内閣を総辞職しなければならない。

タイでは、1932年立憲革命のあと、任命制の議会が選出した首相が内閣を組織して議院内閣制の運用が始まった。しかし、軍によるクーデターと議会政治への復帰が繰り返される不安定な政治状況のもとで、執政府と議会の関係をどう構築するかが憲法改正の際に繰り返し争点となった。具体的には、①議会や政党に依拠しない超然内閣を組織できるようにする（超然内閣型）、②議会に議席をもたない非政党人（とくに、軍人や官僚）が執政府をコントロールできるようにする（軍管理型）、③議会制民主主義の原則に則り、議会の信任を得た首相が内閣を組織する（議会信任型）、という三つのパターンがみられた。

①の超然内閣は、サリット体制がその典型である。1958年にクーデターによって権力を握ったサリット元帥は、翌年にドゴール将軍のフランス第5共和制の憲法を下敷きにした新憲法を公布し、執政府を立法院から切り離した（河森 [1997a]）。国会議員による首相や閣僚の兼務が禁止されたうえ、議会には内閣不信任決議権が与えられなかった。一方、首相には首相大権として立法権が与えられた。サリットは、議院内閣制の特徴である議会による執政府のコントロールを断ち切り、軍事支配を確立しようとしたのである（村嶋 [1987: 150-151]）。議会に内閣不信任決議権を与えない超然内閣の執政制度は、その後もサリット体制を模倣した1972年憲法下のタノーム政権や1977年憲法下のクリアンサク政権といった軍事政権によって引き継がれた。

②の軍管理型内閣は、クーデター後に軍政から民政へ移管する際、民政復帰後も政党の執政府に対する影響力を制限し、軍が管理可能な執政府を形成しようとしたものである。軍人や官僚が首相や閣僚に就任することを可能にしたり、上院を任命制にして軍人や官僚を送り込んだうえで、内閣不信任決議権を上下両院の合同会議に与えたりすることで、民選の下院が

執政府の存廃にかかわる程度を極小化させようとした。1951年クーデター後のピブーン政権、1978年憲法下のクリアンサク政権やプレーム政権など「半分の民主主義」といわれた時期、そして1991年憲法下でのスチンダー政権などがこれに当たる。

③の議会信任型内閣は、民主主義の原則のもとで想定される通常の議院内閣制である。民選の議会に独占的に内閣不信任決議権が与えられ、首相には民選議員が就任することが原則とされる一方、軍人や官僚が首相や閣僚を兼務することが禁止される。第2次世界大戦後に制定された1946年憲法、学生革命（10月14日政変）後の1974年憲法、そして1991年の「5月流血事件」後の民主化時代に制定された諸憲法では、これらの点が規定されている。

2. 執政長官の強さ

(1) 執政府と議会の関係

大統領制と議院内閣制を比較したとき、どちらの執政長官が強いリーダーシップを発揮できるのだろうか。大統領と首相ではどちらが強いのか、どちらの方が政策課題を実現できる力をもっているのだろうか。この問いに対する答えを考えるには、大統領制と議院内閣制における執政府と議会の関係の違いに注目する必要がある。

大統領制と議院内閣制という二つの制度の基本的な違いは、執政と立法の関係が「垂直的」(hierarchical)であるか、「取引的」(transactional)であるかという点にある(Shugart [2006: 348-349])。大統領制では、執政府と議会の起源と存続が分離していることが特徴である。さらに、大統領は単に政治的決定を執行するだけでなく、一定の立法権限も与えられている。議会も執政府も国民によって直接選出されているため、どちらの地位もそれぞれ独立しており、統治のためには互いに交渉をしなければならない関係にある。それゆえに、執政府と議会の関係は「取引的」なものだといえる。

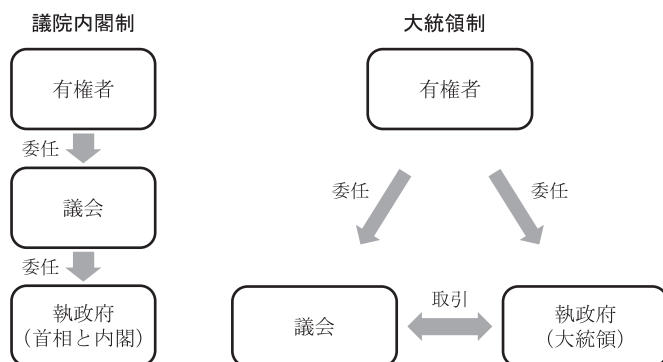
一方、議院内閣制における執政府は、議会多数派により選出され、これに責任を負う。執政府が、国民によって選ばれた議会によって形成され、

議会から統治の権限を委任されているという点で、執政府は議会に従属する立場にある。それゆえに、執政府と議会の関係は、執政府が議会に従属する「垂直的」なものだといえる（図2-1参照）。

このように定義してみると、首相よりも大統領の方が強いリーダーシップを発揮できるようにみえる。しかし、理論的には逆である。大統領制においては執政府と議会が水平的な関係にあるため、両者の選好が一致しない場合、妥協が成立せず政策的には「現状維持」が選択されることになる。つまり、執政府と議会の対立から政策変更が行なえず、政治的停滞を招きやすいのである。コックスとマクカビンスは、このような大統領制の特徴を、政策変更の「決定力」(decisiveness)の欠如と、政策にコミットし続ける「安定性」(resoluteness)と表現した(Cox and McCubbins [2001])。

また、大統領制では、任期途中での政権の交代ができないため、執政府と議会の対立が解消されないまま、政治的停滞が続く。この制度的な特徴を理論的根拠として、リンズらは「大統領制は民主主義の崩壊につながりやすい」と大統領制批判を展開した(Linz and Valenzuela eds. [1994])。つまり、大統領制には執政府と議会の対立を解消するための制度的な仕組みが備わっていないことから、政治的停滞が政治的危機に発展しやすく、それが非民主的な手段によって事態を打開しようとする軍などの介入を招

図2-1 議会と執政の関係



(出所) Shugart [2006: 347].

きやすいというのである。

一方、議院内閣制においては、制度的に執政府が議会に従属しているため、議会多数派は自らが望む政策を執政府に実行させることができる。言い換えれば、首相は議会与党の支持を背景に、いかなる政策も立法化して実行に移すことができるのである。執政府と議会の関係が垂直的であるがゆえに、執政府と議会の力は統合され、執政長官は強いリーダーシップを発揮することができる。また、仮に執政府と議会の選好が一致しなくなった場合には、内閣が総辞職するか、議会の解散と総選挙が実施されて新たな政府が形成され、そのもとであらためて政策の選択が行なわれる。つまり、議院内閣制には、政治的停滞を解消するための制度的な仕組みも内蔵されているのである。

たとえば、異なる執政制度のもとで政府提出法案が議会でのどの程度可決されているのかを調査したチェバブ（Cheibub [2007: 89]）。元のデータは Cheibub et al. [2004: 578]）によると、議院内閣制の方が、大統領制よりも政策を立法化することに成功している（表2-2参照）。議院内閣制においては、政府提出法案の否決は内閣不信任決議の成立につながる可能性が高いため、首相は議会で否決される可能性の高い法案をわざわざ提出しないことがあることを考慮すると、表2-2の数値はバイアスがかかっている可能性があるとはいえ、議院内閣制のもとにある政権は、大統領制下の政権に比べて、自らの政策課題を容易に立法化することができているといえるだろう。

しかし、この表では、大統領制においても、単独過半数政権の場合には比較的高い割合で政府提出法案が可決されていることが示されており、執

表2-2 政府提出法案の立法化率

	議院内閣制	（観察数）	大統領制	（観察数）
全体	80.99	372	61.63	238
単独過半数政権	89.63	114	70.93	56
分割政府	—	—	59.14	40
連立過半数政権	76.04	155	52.54	46
連立少数政権	76.17	29	50.47	20
単独少数政権	76.92	51	63.23	55

（出所） Cheibub [2007: 89] より抜粋。

（注） 数値は、政府提出法案の年間平均成立率。

政府と議会の水平的な関係が政治的停滞を必ずしも招いているわけではないことがわかる。一方、議院内閣制でも単独政権か連立政権かによって法案の可決率が大きく異なっている。つまり、一般的には議院内閣制の首相の方が大統領よりも強いリーダーシップを発揮することができるとはいえ、それぞれの執政長官が実際にどの程度強いのかを知るためには、より詳細にその権限の源をみる必要がある。大統領については、憲法が与えている立法に関する権限の違いによってその強さが異なるだろう。大統領が議会においてどのくらいの支持を得ているか、つまり自らを支持する政党の勢力がどれくらいなのか、大統領の強さを考えるうえで重要である。大統領と議会が異なる党派によって占められている場合は、両者の対立が危機的な状況にエスカレートする可能性がある。しかし、大統領が議会の過半数を占める政党もしくは連立与党の代表である場合は、両者の関係は「取引的」というよりも「垂直的」なものになるだろう (Shugart [2006])。

議院内閣制の首相の強さを考えるうえでは、議会の構成をみるものが決定的に重要である。議院内閣制において単独の政党が議会の過半数を占めている場合、権力が政党の指導部に集中し、執政府と議会の権力は統合される。このような状況では、過半数政党が分裂することなく選挙で勝ち続けるかぎりにおいて政権の交代は発生せず、執政府は議会に対してむしろ支配的な立場に立つことになる (レイプハルト [2005])。これに対して、議会に過半数政党が存在しない議院内閣制においては、政党の連立によって政権が樹立されるか、少数政権が形成される。連立政権の場合、議会と執政府の関係は「垂直的」であるが、政権を運営するために日常的に政党間で交渉が行なわれるという点で、「取引的」な関係が議院内閣制に持ち込まれるといえるだろう。

それでは、東南アジア5カ国における執政長官の強さをみてみよう。なお、フィリピン、タイ、インドネシアについては、1980～1990年代の民主化以降の執政制度をもとに議論する。

(2) 大統領の立法権限と党派的権力

執政府と議会が取引的關係にある大統領制においては、執政長官である

大統領の強さを知るためには、大統領が憲法で与えられている立法権限と、大統領が議会にもつ支持基盤の二つをみる必要がある。

大統領が憲法上もっている立法権限とは、議会での審議を経ずに法律と同等の大統領令を制定できる権限や、議会で通過した法案の全体もしくは一部に対して行使できる拒否権、そして特定の政策分野について大統領にのみ与えられる法案提出権限などを指す (Shugart and Haggard [2001: 71-81])。

ここでいう「大統領令」とは、議会によって事前に可決されていないが、法律と同等の効力をもった法令のことである (つまり、現行法の枠のなかで行政手続きなどを定める政令などはこれに含まれない)。大統領令を制定する権限をもった大統領は、現状を変更する政策を自らのイニシアティブで実行できるという点で、強いリーダーシップを発揮できる。このような大統領令は、事後に議会の承認を得なければならない場合もあるが、その場合も、大統領令によって新たな政策が実行されている時点を前提に政策決定を行なうことを議会に強いることになるので、大統領は議会に対して優位な立場に立てるといえる。

東南アジアでは、フィリピンの大統領はこの大統領令制定権限をもっていないが、インドネシアの大統領はこの権限をもっている。インドネシアの大統領は、「緊急を要する場合」という条件がつけられているが、立法過程を経ない大統領令である「法律代行政令」を制定することができる。ただし、この法律代行政令は、制定後の会期で国民議会によって法律化されなければ無効とされる。それでも、議会の協力を早急には得られないようなとき、大統領はこの法律代行政令を制定して政策課題に対応する傾向がある (川村 [2010b: 161-163])。明確な三権分立の制度が導入されたあと初めて大統領に就任したスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領は、1期目の5年間で16本の法律代行政令を制定している。この間に成立した法案の数は192本だったので、大統領令はその約1割を占める計算になる。大統領がこの権限に依存するのは、大統領の立法権限で法律の内容をまず執行しておき、そのあとで議会の承認を得る方が政策実行の効率性が高いからである。

つぎに、大統領の「拒否権」は、議会が大統領の意に反した法案を可決したときに、その法案を無効にすることができる権限である。つまり、大

統領令とは逆に、現状を変えようとする議会の動きを阻止し、現状を維持するための権限である。拒否権には、法案全体を無効にするための「包括拒否権」と、法案の一部条文のみを無効にすることができる「部分拒否権」の二つがある。この両者を比べると、部分拒否権をもっている大統領の方が、より柔軟に、きめ細かく議会の動きに対応できるという点で、より強いリーダーシップを発揮できると考えられる。また、拒否権が行使された法律は、再度議会での審議に付され、再可決（オーバーライド）された場合は議会での決定が法律となる場合が多いが、再可決に必要な条件が厳しいほど大統領の権限は強いといえる。

東南アジアでは、フィリピンの大統領が両方の拒否権をもっている。フィリピン大統領は、予算案（一般歳出法案）に対しても、そのほかの一般的な法案に対しても、包括拒否権を行使することができる。部分拒否権は、一般的な法案に対しては認められていないが、予算案に対しては個々の項目について個別に拒否権を行使することができる。大統領が包括拒否権を行使した法案を議会が再可決するためには、3分の2以上の賛成が必要になる。他方、部分拒否権が行使された予算案に対しては、議会は再可決をすることができない。フィリピンの大統領がとくに予算の策定過程において強い権限をもっている一方で、一般的な法案に対しては議会の方が強い立場にあるという力関係の非対称性が、フィリピンの政治過程を特徴づけていることを川中は明らかにしている（川中 [2004,2010]）。つまり、予算案に対して強い権限をもっている大統領は予算配分の面で議会の希望に譲歩し、一般法案に対して強い権限をもっている議会側は法案の成立で大統領側に協力するという取引がなされているのである。

これに対して、インドネシアの大統領は拒否権をまったく与えられていない。民主化以前には大統領に拒否権が与えられていたが、政治制度改革によって大統領の権限が削られていくなかで拒否権も剥奪された。ただし、大統領は国民議会での法案の審議に参加することができ、しかも、法案が国会で承認されるためには、審議段階で大統領の同意が必要である。つまり、法案の審議で議会側の意見がまとまったとしても、大統領の同意が得られないかぎり、最終的な採決の議事に上げることができない。そして、

議会と大統領双方の同意が審議段階で得られなければ、その法案は廃案となる。その意味で、インドネシアの大統領は、議会通過後の法律に対する拒否権は有していないが、議会通過前の審議段階での拒否権を有しているといえるだろう（川村 [2010b: 144-145]）。

最後に、大統領の「独占的法案提出権限」とは、特定の政策分野について大統領のみに与えられる法案提出権である。多くの国では、予算案の提出権限を大統領のみに与えたり、大統領が提出した予算案に対して議会が修正を加えることを制限したりしている。また、予算案だけでなく、課税政策や金融政策、国防政策なども大統領の専権としている国もある。フィリピンやインドネシアは、いずれも予算案の提出権限が 대통령의みに与えられている。さらに、フィリピンについては、議会が予算案の総額を増加するような修正を加えることも制限されている。

これらの大統領の立法権限を複数の国で比較すると、どの国の大統領が強い権限をもっているのかを知ることができる。ここでは、Shugart and Haggard [2001]、および粕谷 [2010] を参考に、おもな大統領制の立法権限の強さを比較してみる（表2-3参照）。アルゼンチンやロシアといった国の大統領がきわめて強い立法権限を与えられており、それにチリ、ペルー、ブラジルといったラテンアメリカ諸国や韓国、フィリピンといったアジアの大統領制国が続いている。一方、アメリカと並んでインドネシアは非常に

表2-3 主要国における大統領の立法権限

	国	総合指数	大統領令 制定権	包括拒否権	部分拒否権	独占的法案 提出権
強い	アルゼンチン	6	2	2	2	0
	ロシア	5	2	2	0	1
	チリ	4	0	2	0	2
	韓国	4	2	2	0	0
	ペルー	4	2	0	0	2
	フィリピン	4	0	2	2	0
	ブラジル	3	2	0	0	1
	アメリカ	2	0	2	0	0
	インドネシア	2	2	0	0	0
弱い	メキシコ	1	0	1	0	0

（出所） 粕谷 [2010: 16] および Shugart and Haggard [2001: 80] から筆者作成。

（注） 点数化の方法は、Shugart and Haggard [2001: 80] および粕谷 [2010: 16] を参照。

それぞれの権限の有無を、無条件にある場合を2、まったくなしを0として点数化している。

弱い立法権限しか与えられていないことがわかる。

しかし、大統領の強さは憲法上与えられた立法権限だけで計れるものではない。政策を実施するためには議会で法律を制定させる必要があるが、大統領が所属する（または大統領を支持する）政党がどれくらいの勢力なのかによって議会での審議のあり方は変わってくる。この大統領の所属・支持政党の大きさを党派的権力という。

党派的権力は、まず第1に、大統領の与党が議会で占める議席の割合に規定される。与党が議会で過半数を握っていれば、法案は議会で可決されやすく、大統領は政策的なリーダーシップを発揮しやすくなるはずである。第2に、党派的権力は、与党が単独の政党なのか複数の政党による連立なのかによって規定される。与党が連立の場合、政党間での協力関係を維持するためにさまざまな政策的妥協をしなければならず、大統領自らのリーダーシップは制限されざるを得ない。連立を組む政党の数が多くなるほどその傾向は増すと考えられる。大統領制の場合、執政府と議会が分離して連立政党間の対立が政権の存立に影響しないために、連立政党といえども大統領に協力しようとするインセンティブが低い。そのため、連立政党の数が多いほど、大統領の党派的権力は小さくなっていくことになる。そして第3に、政党に所属する議員がその指導部の方針にしたがうかどうか、つまり政党規律も党派的権力の強弱を規定する。政党規律が高ければ大統領は議会における与党の支持を確実なものにできるが、政党規律が低いと、たとえ議席の過半数を与党がおさえていたとしても、大統領はその与党の支持を必ずしもあてにすることができないからである。

民主化後のフィリピンとインドネシアでは、いずれの大統領も議会で複数の政党の連立によって多数派を形成することに成功している（表2-4参照）。にもかかわらず、両国の大統領の党派的権力が強いとはいえない。フィリピンにおいては、政党規律が弱いために政党の合従連衡や議員の党籍変更が頻繁に行なわれている。これは一方で、当選した大統領の政党に議員が移籍してきたり、連立に参加する政党が増えたりすることで大統領を支持する政党連合が形成されやすいことを意味している。しかし、このことは通常の議会での法案審議において、大統領は多数派を形成するために政党

表2-4 大統領の党派的権力

フィリピン

大統領	議会期	大統領支持政党	下院大統領支持派(%)
コラソン・アキノ (1986～1992年)	第8議会 (1987～1992年)	無所属	80.5
ラモス (1992～1998年)	第9議会 (1992～1995年)	Lakas-NUCD	81.1
	第10議会 (1995～1998年)		74.1
エストラダ (1998～2001年)	第11議会 (1998～2001年)	LAMMP	77.4
アロヨ (2001～2004年)	第12議会 (2001～2004年)	Lakas-NUCD	91.8
(2004～2010年)	第13議会 (2004～2007年)	Lakas-CMD, Kampi	80.9
	第14議会 (2007～2010年)		n/a
ベニグノ・アキノ (2010～2016年)	第15議会 (2010～2013年)	自由党	95.6

インドネシア

大統領	大統領出身政党	議席率 (%)	連立与党数	合計議席率 (%)
ハビビ (1998～1999年)	ゴルカル党	65.0	2政党1会派	97.8
アブドゥルラフマン・ワヒド (1999～2001年)	民族覚醒党	10.2	7政党1会派	94.8
メガワティ (2001～2004年)	闘争民主党	30.6	5政党1会派	83.2
ユドヨノ (2004～2009年)	民主主義者党	10.2	7政党	63.8
(2009～2014年)	民主主義者党	26.8	6政党	75.5

(出所) 川中 [2010], 川村 [2010b] などから筆者作成。フィリピンの下院大統領支持派の割合については、川中豪氏からデータの提供を受けた。

(注) 1. インドネシアのハビビ, アブドゥルラフマン・ワヒド, メガワティの3政権に連立与党として加わっている1会派とは、2004年まで国民議会に任命議席を有していた国軍・警察会派を指す。

2. n/a=データが入手できなかったもの。

ではなく個々の議員を相手にしなければならないということを意味してもいる。さらに、フィリピンの大統領は、下院だけでなく、権限の強い上院の支持も得なければならない。しかし、上院議員は独立性が強く、政党としてまとまって行動することがないため、たとえ大統領支持派が多数を占めていたとしても、その支持が確実なものにはならない (川中 [2010: 64-71])。

このように、フィリピンの大統領は、たとえ議会で多数派の支持を得ていたとしても、それが大統領の政策に対する確実な支持を意味しているわけではないため、党派的権力が強いとはいえないのである。

インドネシアにおいては、個々の政党規律は強いにもかかわらず、政権に参加する各政党が必ずしも大統領に協力的ではないために、連立与党が議会で占める議席の割合とは裏腹に党派的権力を発揮することはできていない。民主化後の各大統領は、議会において安定的な多数派を形成するために、5政党以上を内閣に参加させてきた。しかしながら、連立に参加する政党の数が増えるほど、政権内部における利害調整は困難になり、大統領がリーダーシップを発揮することはできなくなる。大統領制のもとでは、政党は政権に参加しながら大統領の政策に反対することが可能であるうえ、つぎの大統領選に向けて現職の大統領に協力し続けるインセンティブをもっていない（川村 [2010b: 167-170]）。それゆえに、大統領は、多少の裏切りがあっても議会で過半数をおさえられるように、多数の政党を政権に取り込み、過大な連立を組もうとする（Reilly [2006]）。しかし、それがかえって政党間の協力関係を弱めるように作用するというジレンマにインドネシアの大統領は悩まされている。

このようにフィリピンとインドネシアの大統領制をみると、どちらの大統領もそれほど指導力の強い存在ではないことがわかる。フィリピンの大統領は、インドネシアの大統領に比べると、より強い立法権限を与えられているとはいえ、両国の大統領とも議会との取引的な関係によってその権限は制約を受けている。また、どちらの大統領も、単独の与党によって議会の過半数をおさえることは難しく、連立を組まざるを得ない状況にある。連立与党は議会の多数派を形成しているとはいえ、大統領は政党との関係においても取引的な関係に直面して、その党派的権限の制約を受けている。とくにインドネシアの大統領は、多数の政党を政権内に抱え、連立政党間の調整に多大なコストをかけざるを得なくなっている。フィリピンとインドネシアを比べれば、フィリピンの大統領の方がインドネシアの大統領よりも強いといえるが、そのほかの地域の大統領と比べると、東南アジアの大統領は弱い方に分類されるだろう。

両国においても、大統領の弱さが政策遂行を妨げているという認識が存在する。フィリピンでは、1989年以来たびたび議院内閣制と一院制議会に制度を変更しようとする動きが発生しているが（川中 [2005]）、これは立法過程における大統領、下院、上院の対抗関係を解消し、政策のパフォーマンスを向上させようとする試みだと考えられる。インドネシアでも、選挙を重ねるごとに議席獲得のための最低得票率を引き上げたり、選挙区定数を削減したりする選挙制度改革が続けられているが、これは議会における政党数を削減して大統領の党派的権力を高め、政策パフォーマンスを向上させようとする試みなのである。

（3） ウェストミンスター型首相と議会政府型首相

議院内閣制における首相の強さは、政権がいくつの政党によって形成されているかによって規定されている。単独の政党が議会の過半数をおさえて政権を担当している議院内閣制は、イギリスのそれを典型とすることからウェストミンスター型と呼ばれ、首相は強いリーダーシップを発揮することができる。これとは正反対の議院内閣制が、議会政府型である（サルトーリ [2000: 124-126]）。執政府よりも議会の方が力関係においては強く、内閣は複数の政党の連立によって形成されるが、閣内の不一致などにより頻繁に首相が交代する。このような内閣では、首相がリーダーシップを発揮することは期待できない。そして、この中間に、ヨーロッパ大陸諸国で見られるような、安定的な多党制のもとで連立政権が形成される合意形成型の議院内閣制が存在する。

このような議院内閣制のバリエーションは、選挙制度によって規定される政党システムの違いと政党組織の違いによってもたらされる部分が大きい。たとえば、ウェストミンスター型のイギリスでは、小選挙区制のもとで二大政党制と規律の高い集権的な政党組織が生まれた結果、単独与党の党首である首相が強いリーダーシップを発揮することができる。他方、連立政権を組まなければならない国では、連立与党間で政策の調整を行わなければならないが、首相のリーダーシップは制約を受ける。また、自民党政権下の日本のように、単独の優位政党が政権を握っていたとしても、中選

挙区制（単記非移譲式投票制）のような選挙制度が政党組織内の規律を弱める場合には、首相は自党内の利害調整を迫られ、その結果リーダーシップは弱くならざるを得ないのである。

イギリスの執政制度を移植したシンガポールとマレーシアは、宗主国よりもさらに強いウェストミンスター型の首相を生み出した。シンガポールでは、野党勢力に対する弾圧やマスコミの統制などを通じて人民行動党が単独支配体制を確立することに成功し、マレーシアから分離独立した1965年から1980年まで同党が国会の全議席を独占した。この一党による議会の独占を背景に、首相は強力な権限を行使することができた。独立前の1959年から首相に就任していたリー・クアンユーは、人民行動党による一党支配体制をつくりあげると、1990年に自ら退任するまで32年間にわたり政権を担当した（表2-5）。1980年代に野党が選挙で議席を獲得するようになると、政府はそれまでの小選挙区制の選挙制度にグループ代表選挙区制を導入して野党が選挙に参加するハードルをさらに高くするなどの手段を講じ、議会における人民行動党の圧倒的優位を維持している（岩崎 [2001: 127-153]）。

マレーシアにおいても、独立以降2度の例外を除いて、統一マレー人国民組織（UMNO）、マレーシア華人協会（MCA）、マレーシア・インド人会議（MIC）などによる連立政権（1972年までは連盟党として、その後は国民戦線〔BN〕として政権を担当）が3分の2以上の議席を確保し、マレー人政党のUMNO 総裁が一貫して首相に就任してきた。1981年から2003年まで首相として強いリーダーシップを発揮し、中央集権化と経済開発を押し進めたマハティールを典型に、国民戦線による議会支配を背景にした強い執政府が権威主義的な統治を続けている。中村によれば、下院議員選挙に小選挙区制が採用されていることに加えて、多くの選挙区が複数の民族が混在して居住する地域に設定されているため、有権者は、特定の民族の利害を優先する急進的な政党ではなく、民族間のバランスを重視する穏健政党、つまり連盟党・国民戦線を選択するように仕向けられているという（中村正志 [2006]）。マレーシアにおける一党優位体制は、野党や反政府運動に対する弾圧や政治的自由権の制限だけでなく、有権者が単独政党による長期政権を選択するように導く選挙制度によってもたらされているのである。

表2-5 首相と政権党

シンガポール

首相	国会 総選挙	与党	議席率 (%)
リー・クアンユー (1959～1990年)	1968～ 1980年	人民行動党	100
	1984年	人民行動党	97.4
	1988年	人民行動党	98.7
ゴー・チョクトン (1990～2004年)	1991年	人民行動党	95.0
	1997年	人民行動党	97.5
	2001年	人民行動党	97.6
リー・シェンロン (2004年～)	2006年	人民行動党	97.6
	2011年	人民行動党	93.1

マレーシア

首相	下院 総選挙	与党	議席率 (%)
ラーマン (1957～1970年)	1959年	連盟党	71.1
	1964年	連盟党	85.5
	1969年	連盟党	64.4
ラザク (1970～1976年)	1974年	国民戦線	91.2
フセイン (1976～1981年)	1978年	国民戦線	82.4
マハティール (1981～2003年)	1982年	国民戦線	90.3
	1986年	国民戦線	84.2
	1990年	国民戦線	72.7
	1995年	国民戦線	84.3
	1999年	国民戦線	76.6
アブドラ・バダウィ (2003～2009年)	2004年	国民戦線	90.4
	2008年	国民戦線	63.0
ナジブ・ラザク (2009年～)			

タイ

首相	下院総選挙	与党	議席率 (%)	連立与党数	合計議席率 (%)	政権交代の契機
チャチャイ (1988～1991年)	1988年	タイ国民党	24.4	6 政党	61.6	1991年クーデター
アーナン (1991～1992年)						官僚中心の組閣
スチンダー (1992年)	1992年	正義団結党	21.9	5 政党	54.1	5 月流血事件
チュワン (1992～1995年)	1992年	民主党	21.9	5 政党	57.5	下院解散
バンハーン (1995～1996年)	1995年	タイ国民党	23.5	7 政党	59.6	下院解散
チャワリット (1996～1997年)	1996年	新希望党	31.8	6 政党	56.2	内閣総辞職
第2次チュワン (1997～2001年)		民主党	31.3	6 政党	52.2	下院任期満了
タクシン (2001～2005年)	2001年	タイ愛国党	49.6	4 政党	67.8	下院任期満了
第2次タクシン (2005～2006年)	2005年	タイ愛国党	75.4	単独政権		下院解散
スラユット (2006～2008年)						2006年クーデター 官僚・学者を中心に組閣
サマック (2008年)	2007年	人民の力党	48.3	6 政党	65.6	憲法裁判決で失職
ソムチャイ (2008年)		人民の力党	48.3	6 政党	65.6	憲法裁判決で失職
アビシット (2008～2011年)		民主党	36.3	6 政党	57.9	下院解散
インラック (2011年～)	2011年	タイ貢献党	53.0	6 政党	60.0	

(出所) アジア経済研究所編 [各年版]、佐藤・岩崎編 [1998]、末廣 [2009] などから筆者作成。

(注) タイのアーナン内閣、スラユット内閣は、軍事クーデター後に成立した暫定政権で、国会に責任を負わないため与党は存在しない。

これとは対照的に、タイにおいては、不安定な議会政府型の首相が常態となっている。1992年5月流血事件を契機に軍の地位が低下し、それ以前の議会政治と軍によるクーデターとが交互に現れる「政治体制の周期的転換」(村嶋 [1987]) は一時消滅した。しかし、それにかわって政党政治が定着すると、政治家による閣僚ポストや利権をめぐる政争が連立政権の軋轢を生み、内閣の改造もしくは議会の解散・総選挙による政権交代を引き起こすという「タイ政治の新しい悪循環」が発生するようになった(河森 [1997b])。1992年以降、いずれの政権も連立によって下院の過半数の議席を確保できていたが、5政党以上の寄り合い政権では各党・議員の利害が衝突し、首相はしばしば閣僚ポストを再配分するために内閣の改造を迫られた。また、野党が提出する内閣不信任案に連立与党のなかから同調する動きが出て、首相は下院の解散・総選挙を宣言せざるを得なくなるのであった。

このように不安定な政権が続いたことで、指導力の欠けた議会政府型の首相ではなく、リーダーシップを発揮できるウェストミンスター型の「強い首相」を誕生させる必要性が政治改革の柱のひとつとして認識されるようになった。その結果、1997年憲法において、首相に対する不信任案の提出要件を議員の4分の1以上から5分の2以上に引き上げることや、首相や閣僚の議員兼任を禁止して内閣をポスト争いから切り離すことなどの制度変更が行なわれた。

1997年憲法が意図した強い首相の誕生は、2001年の下院議員選挙でタイ愛国党 (TRT) が圧勝し、同党を率いるタクシンが首相に就任して実現する。この強い首相を生んだ最大の要因は、1997年憲法で選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更されたところにある。金権政治の克服と政策本位の政治をめざして導入された小選挙区制によって、タイ史上初めて議会の過半数を単独で制することのできる政党が誕生した。議会に安定した支持基盤をもつ政権の成立が可能になったことで、首相が強いリーダーシップを発揮できる環境が整ったのである。強い政権基盤を獲得したタクシン首相は、自らを「国のCEO (最高経営責任者)」と位置づけて、タイにおける統治のあり方を刷新しようとした。政策決定の中心を官僚から首相府、与党の政策委員会、首相の私的諮問委員会へと移し、官僚が開発

計画にもとづいて政策を策定するのではなく、政権公約にもとづいて首相と与党が国家戦略を決定するというように、政策決定のあり方を根本から変えようとしたのである（末廣 [2009: 142-154]）。

しかし、タクシンというウェストミンスター型の強い首相の誕生は、農村に対する再分配政策に不満をもつ都市部の中間層、国王を凌ぐ人気を誇るタクシンに危機感を抱いた王室支持勢力、政治介入に不満を抱く軍や官僚などのあいだに反発を生むことになった。それが最終的には、2006年の軍事クーデターという非民主的手段によるタクシン首相の追放につながるのである。タクシン追放後、今度は10年前とは逆に、執政府の権力を削減する方向で制度改革が行なわれた（玉田 [2010: 236]）。クーデターによって廃止された1997年憲法にかわって制定された2007年憲法では、首相の任期が8年に制限されるとともに、議会による不信任案提出のための定足数が下院議員の5分の2以上から5分の1以上に引き下げられた。1997年憲法で禁止された小選挙区選出議員の入閣も再び可能となった。さらに、選挙制度も小選挙区制から中選挙区制（比例代表並立制）に戻されることになったのである。

その結果、タイの首相は、タクシン以前の「弱い首相」に逆戻りすることになった。2007年の総選挙では、タクシン派の人民の力党が第1党になったものの、政権の樹立には他党の協力が必要であった。2008年に6党連立内閣を発足させたサマック首相は、連立与党間での閣僚ポストの配分と調整を強いられることになった（末廣 [2009: 204-205]）。その後に成立するいずれの政権も5～6政党による連立内閣となっている。ところが、2011年3月の憲法改正で再び選挙制度改革が行なわれ、小選挙区制が復活するとともに比例代表選出議員の定数が増やされた。小選挙区制が再度導入された結果、同年7月に実施された下院選挙では、タクシン派のタイ貢献党が単独で過半数の議席を制することに成功している。ただし、政権の樹立にあたっては、ほかの5政党と連立を組むことが選択された（今泉 [2011]）。

このように、議院内閣制における首相の強さは、議会における与党勢力の安定性にかかっていることがわかる。シンガポールとマレーシアでは、選挙で圧倒的な力を誇る与党が議会の議席を独占し続けることで、首相が

強いリーダーシップを発揮することが可能になっている。議院内閣制では議会と執政府が垂直的な関係にあって、議会は執政府を形成することを主要な機能にしているため、議会を掌握してしまえば強い執政府による支配を確立することができるのである。

一方、タイにおいては、政党システムが安定せず、議会では多数の政党が乱立しているため、政権の樹立には複数の政党による連立が不可欠である。そのために、執政長官である首相は、連立政党間における閣僚ポストや政策の調整という取引的な関係によって権限を制約され、強いリーダーシップを発揮することができない。1990年代の政治改革は、弱い首相を強化しようというのが主眼のひとつであった。その結果、首相の権限強化と安定的な政党システム構築のための制度改革を盛り込んだ1997年憲法が制定され、その目論見どおりに2001年には強い首相であるタクシンが誕生したのである。タクシン政権下では、執政府と議会のあいだの取引的な関係は解消され、両者の垂直的な関係によって首相が強いリーダーシップを発揮することが可能になった。しかし、強い首相はタイ社会で受容されず、政治的な対立を経て再び弱い首相へと回帰することになったのである。

3. 執政制度と政策過程

(1) 拒否権プレーヤー

これまで執政制度ごとに執政長官の影響力の強さがなにによってもたらされているのかをみてきた。それでは、大統領が強ければ、もしくは首相が強ければ、政策を実現することは容易になるのだろうか。強い大統領と強い首相では、どちらが容易に政策課題を遂行することができるのであろうか。このような問題を考えるために、ここでは拒否権プレーヤーという分析枠組みを使って東南アジア5カ国を分析してみる。拒否権プレーヤーの分析枠組みは、異なる政治体制、異なる執政制度、異なる政党システムにおける政策過程を横断的に分析しようとする試みである。

ここでいう拒否権プレーヤーとは、「現状を変える際に合意を得る必要のある単独もしくは集合的アクター」と定義される (Tsebelis [2002: 19])。こ

の拒否権プレーヤーには、憲法で設置が規定されている制度的拒否権プレーヤーと、現実政治の舞台上で活動する政党などの党派的拒否権プレーヤーがある。この分析枠組みを使って大統領制と議院内閣制における政策過程を分析したツェベリスは、複数の制度的拒否権プレーヤーを抱える大統領制と、複数の党派的拒否権プレーヤーを抱える議院内閣制下の連立政権は、政策の安定性という点で似た特徴をもつことを明らかにしている (Tsebelis [1995])。コックスとマクカビンスも、拒否権プレーヤーの数が増加すると、政策を変更するための取引費用が増加することから、政策の「安定性」が増加する一方、政策変更の「決定力」は減少するとしている (Cox and McCubbins [2001: 24-28])。

それでは、まず、東南アジア5カ国における拒否権プレーヤーを確認してみよう。拒否権プレーヤーの数をもっとも少ないのは、単独の政党が政権を担当する議院内閣制の国である。一院制を採用している国会のほとんどの議席を人民行動党が独占し、独立後政権を常に担当してきたシンガポールがこれに当たる。

マレーシアは、UMNO, MCA, MIC などからなる連立政権が独立以降つねに政権を独占してきたが、この連立政権は、連盟党または国民戦線として集合的に行動しているので、シンガポールと同様、拒否権プレーヤーの数は1とみなせる。なお、マレーシアの議会は二院制をとっているが、州議会選出と国王任命の議員からなる上院には下院提出法案に対する拒否権がなく、上院提出法案には下院の同意が必要であることから、圧倒的に下院優位の議会である。そのため、上院は制度的拒否権プレーヤーには数えない。

フィリピン、タイ、インドネシアの3カ国においても、権威主義体制下における拒否権プレーヤーの数は権力者または権力機構のみの1だった。フィリピンのマルコス大統領、インドネシアのスハルト大統領、タイでは軍が唯一の拒否権プレーヤーだったのである。しかし、民主化を経て、各国では拒否権プレーヤーの数が増大した。

フィリピンでは、執政制度として大統領制を採用しており、執政長官である大統領は制度的拒否権プレーヤーとして数えることができる。つぎに、

議会制度としては二院制が採用されている。フィリピンの議会においては、法案の成立に上下両院における可決が必要であり、法案の制定においては両院がほぼ同等の権限を有している。また、下院議員選挙に小選挙区比例代表並立制を、上院議員選挙に全国区のプロック投票制を採用しており、選出方法に違いがある。この違いに由来して、上下両院は代表する利益が異なる。このように同等の権限をもち、異なる利益を代表する議院をもつ議会を「強い二院制」という（レイプハルト [2005]）。両院内にはそれぞれの党派に所属する議員がいるが、フィリピンの場合、政党としてのまとまりは弱く、議員たちは党派よりも議院全体の利益を実現しようと行動する傾向にある（川中 [2004: 158-162]）。そのため、フィリピン議会は、党派的拒否権プレーヤーのアリーナというよりも、それ自身が制度的拒否権プレーヤーとして存在していると考えられる。しかも、強い二院制の議会であるため、議会全体をひとつの拒否権プレーヤーとして数えるのではなく、下院と上院を別々の拒否権プレーヤーとみなす。これに、司法府を代表する最高裁判所という制度的拒否権プレーヤーが加わることになる。つまり、フィリピンの政治過程における拒否権プレーヤーの数は、大統領、下院、上院、そして最高裁判所の4である。

インドネシアでも、執政制度として大統領制が採用されており、大統領がひとつの制度的拒否権プレーヤーである。つぎに、議会制度としては、二院制が採用されている。インドネシアの議会では、下院に相当する国民議会が比例代表制を採用する政党中心の議院であるのに対し、上院に相当する地方代表議会（DPD）は定数4の州選挙区を単位とする単記非移譲式投票制を採用しており、非政党政治家によって構成される議院である。しかし、地方代表議会には、地方自治などに関する法案の提出と審議に参加する権限が与えられているだけで、法律を制定する権限がない。その意味で、インドネシアの議会は下院が圧倒的に優位な「弱い二院制」と位置づけられる。なお、民主化前まで国権の最高機関であった国民協議会は、憲法改正の結果、二院の協議フォーラムという位置づけに変更され、憲法の制定・改正や大統領の任免を行なう機能だけに縮小された。法律の制定権限をもつ国民議会には、政党規律の比較的高い政党が存在しており、法律の可決

には多数派の支持が必要である。この多数派を形成するためには、政権に参加するおまな連立政党の同意が最低限必要になる。議会で法案を可決するために最低限同意を得る必要がある連立与党の数は3～4であり、これが党派的拒否権プレーヤーの数となる。これに、司法府で違憲審査権をもつ憲法裁判所が制度的拒否権プレーヤーとして政治過程に参加している。つまり、インドネシアの政治過程における拒否権プレーヤーの数は、大統領、連立与党3～4、そして憲法裁判所をあわせた5～6である。

議院内閣制を採用しているタイでは、内閣を構成する党派的拒否権プレーヤーの役割が重要である。1990年代には、いずれの政権も5～7政党の連立によってようやく議会の過半数をおさえられる多党連立内閣であった。そのため、これらの連立与党すべてが党派的拒否権プレーヤーに数えられる。さらに、1997年憲法で新設された憲法裁判所が制度的拒否権プレーヤーとして政策過程に参加するようになった。そのため、2001年までのタイにおける拒否権プレーヤーの数は、6～8と東南アジアでもっとも多かったといえる。しかし、2001年から2005年までは、タイ愛国党が単独で下院の過半数を獲得していたため、党派的拒否権プレーヤーの数は1となり、憲法裁判所とあわせて拒否権プレーヤーの総数は2に激減した。2006年の軍事クーデター後は、再び連立政権の時代に戻ったことで党派的拒否権プレーヤーの数は3～4へと増えている。なお、議会は、下院優位の二院制を採用している。下院にはすべての法案の先議権があり、上院が下院を通過した法案を否決した場合でも、下院が再可決すれば法案として成立する。このため、タイの上院を制度的拒否権プレーヤーとみなすことはできない。

(2) 拒否権プレーヤーの数と政策過程

拒否権プレーヤーの数の違いは、東南アジア5カ国における政策過程のあり方の違いにどのような影響を与えているだろうか。ここでは、1997年から1998年にかけて発生したアジア通貨危機に対して、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシアがどのように政策対応をしたのかを比較分析しているマッキンタイヤーの研究(MacIntyre [2001])を取り上げながら、拒否権プレーヤーの枠組みを使うと東南アジア諸国の政策過程がどのように

分析できるのかをみてみよう。

アジア通貨危機が発生したときの各国の拒否権プレーヤーの数は、タイが連立与党の6以上、フィリピンが大統領、上院、下院、最高裁判所の4、マレーシアが国民戦線の1、インドネシアがスハルト大統領の1であった。そのうえでマッキンタイヤーは、拒否権プレーヤーの多寡が通貨危機への対応にどのように結びつくのかをつぎのように分類した。まず、拒否権プレーヤーが少ない場合、権力者の判断で政策が大きく変動するリスクが大きいため、投資家による逃避行動が引き起こされ、それが経済危機につながっていくと考えられる。つぎに、拒否権プレーヤーが多すぎる場合、政策を変更するにもすべての拒否権プレーヤーの合意をとる必要があるため、先ほどとは逆に、経済の変動に対して機動的に政策対応をすることが難しくなる。それが、投資家による逃避行動を引き起こすことになり、この場合も経済危機につながっていくことになると考えられる。最後に、拒否権プレーヤーの数が多すぎもせず少なすぎもせず、中程度の場合、適切な政策対応がなされるため、投資家による逃避行動が発生することなく、経済危機が回避されると考えられる。

マッキンタイヤーによれば、拒否権プレーヤーが多すぎて機動的に政策対応できずに経済危機に襲われたのがタイ、拒否権プレーヤーが少なく、政策変動のリスクが大きくなって経済危機に直面したのがマレーシアとインドネシア、そして拒否権プレーヤーが適度な数だったために経済危機を回避する政策対応をとれたのがフィリピンである。それでは、アジア通貨危機が東南アジア諸国を襲ったときに、各国の政府はどのような対応をしたのか振り返ってみる。

タイでは、チャワリット首相が6党連立政権を率いていた。しかし、チャワリット政権は、1997年のアジア通貨危機の発端となった金融機関の閉鎖、不良債権の処理などの問題に対して、連立与党内での利害対立から適切な政策対応を行なうことができず、投資家の信頼を損なう結果につながった。政権を維持するためにはすべての連立政党の合意を得る必要があったが、全与党の要求を満たすような万能薬の政策は存在せず、首相に連立政権内の利害対立を調整する力はなかった。政権を維持するために、首相は連立

与党の要求に対して妥協するしかなかった。それが危機に対する政策対応を遅らせる結果となったのである。政策過程に多数の拒否権プレーヤーを抱える執政制度では、政策変更のための決定力が低くならざるを得ない。マッキンタイヤーの議論に沿って解釈すれば、執政制度に内在する問題がタイにおける経済危機の進行を防げなかった要因ということになる。

タイとは逆に、マレーシアは国民戦線による単独政権ゆえに政策変更は容易なはずである。しかしながら、マレーシアも経済危機への対応に失敗した。1997年7月に通貨・株価の下落が始まると、当初マハティール首相は国際投機筋を批判して市場と敵対的な政策を採用した。しかし、市場の圧力に抗せなくなると、一転同年末から緊縮財政政策へと転換する。しかし、これが景気低迷を招くと、政府は1998年半ばからは財政支出と金融緩和による景気刺激策へと再び政策を変更した。しかも、この政策対立がマハティール首相とアンワル副首相との党内対立と絡んだことで、投資家のあいだではマレーシアに対する不信感が強まった。拒否権プレーヤーの数が少なければ、機動的に政策を変更して状況の変化に対応できるが、それが単一のプレーヤーだったために極端な政策変更を可能にし、かえって経済危機への適切な対応を損なう結果となったのである。

インドネシアは、マレーシアよりもさらに極端な政策の変更によって経済危機が深化したケースである。1997年8月にタイ・バーツ暴落の影響がインドネシアまで及ぶと、スハルト政権は経済テクノクラートを中心にして適切な対策を策定し、同年10月のIMF支援受け入れを他国よりも早く決定するなど素早い対応をとった。しかし、IMF支援の条件である構造改革が実施されると、銀行閉鎖、公的資金投入といったプロセスで大統領親族やクローニーを優遇するような手段がとられたため、政府は投資家の信頼を失った。さらに、1998年1月にスハルト政権がIMFとの合意に反する拡大予算案を提出するなど、政府の危機対応は当初とはまったく異なる様相をみせるようになる。その後も政策の混乱は続き、投資家の信頼を完全に損なったインドネシアでは、経済危機が政治危機に発展し、ついにはスハルト体制を崩壊させた。スハルト体制下のインドネシアでは、大統領が唯一の拒否権プレーヤーであった。スハルト大統領の承認が得られれば、い

かなる政策も実施できたわけである。通貨危機が始まった当初は、それが適切で素早い政策対応を可能にしたが、危機がスハルト周辺の経済利権を侵害するようになると、一転政策は市場の動きとはかけ離れた方向に転換した。拒否権プレーヤーはほかに誰の制約も受けないスハルトのみだったことで、インドネシアでは政策の方向性が不安定になり、東南アジアでもっとも厳しい経済危機の襲来を招いた、というのがマッキンタイヤーの説明である。

これに対してフィリピンは、政策変更ができなかったタイと、政策の安定性が損なわれたマレーシア、インドネシアのちょうど中間的なケースであるとマッキンタイヤーは解釈している。1997年7月のペソ下落で始まった通貨危機に対して、ラモス政権は金融政策、銀行部門の規制強化、財政政策などの政策対応を着実に実行した。執政府における拒否権プレーヤーは大統領のみなので、執政府のみの決定で実施できる金融政策や銀行政策については、中央銀行と政府が協力して対応をした。議会の承認が必要な財政政策については、政府が議会との長い調整の末に対応を行なうことができた。拒否権プレーヤーの数が4だったフィリピンでは、タイのように拒否権プレーヤー間の調整が困難で政策対応ができなくなることもない一方で、マレーシアやインドネシアのように単一の拒否権プレーヤーによって政策位置が定まらないということも起こらなかった。そのため、投資家の信頼を大きく損なうこともなく、比較的軽微な影響で通貨危機を乗り越えることができたというのである。

もちろん、拒否権プレーヤーの枠組みだけで東南アジア諸国のアジア通貨危機への対応の違いを説明できるわけではない。対外債務の大きさや短期資本の流入の程度、金融システムの発達度など、ほかの経済的な変数の方がアジア通貨危機の影響の違いを説明しているかもしれない。また、マッキンタイヤーの議論自体に問題がないわけでもない。彼の議論では、フィリピンは拒否権プレーヤーの数が「中程度」だったために政策対応が可能だったとされているが、フィリピンを「中程度」と判断する基準は恣意的である。

それでも、拒否権プレーヤーの枠組みは、政策過程の多国間比較を可能

にする分析ツールとして、さまざまな応用の可能性があるだろう。本書では、憲政システムの中心に位置する執政・立法関係を扱う本章でこの分析枠組みを紹介したが、このアプローチの本来の強みは、執政制度や議会制度、政党システム、司法制度、中央・地方関係といったさまざまな政治制度の組み合わせが政策過程にどのような影響を与えるのかを分析する際に有効だという点にある。その意味で、憲法に定められた統治構造の全体像を把握するとともに、それぞれの政治制度が政策過程に対してどのような効果をもつのかを理解することが必要であろう。

おわりに

本章では、東南アジア5カ国の執政制度を整理したうえで、まず、執政長官の強さがどのような要因によって規定されているかを明らかにした。理論的には、議院内閣制の首相の方が大統領よりも強いリーダーシップを発揮できる制度配置になっているが、それぞれの制度のなかではバリエーションがあり、執政長官の強さを比較するには権限の源を分析する必要があることを示した。さらに、執政制度が政策過程にどのような影響を与えているのかをみるために、拒否権プレーヤーの分析枠組みを使った議論を紹介した。このアプローチを使うことによって、執政制度の違いや議会・司法制度の違い、政党システムの違いなどを包含したかたちで、制度が政策過程に及ぼす効果を分析できる可能性があることを示した。

しかし、ここで紹介した議論は、執政制度をめぐる研究のわずか一部に過ぎない。そもそも執政制度に対して注目が集まったのは、大統領制と議院内閣制という執政制度の違いが政治体制の安定性にどのような影響を与えるのかという問題意識からであった。その研究を端緒に、政治制度が政治過程に与える影響に注目する新制度論の潮流が政治学全体へと広がっていった。執政制度の研究も、ここで取り上げたテーマ以外に、執政制度の違いが政府（連立政権）の樹立の仕方にもどのような影響を与えるのか（Cheibub [2007], Mainwaring and Shugart eds. [1997] など）、執政制度の違いが政党組織の形成にもどのような影響を与えるのか（Samuels and Shugart [2010] な

ど)といったテーマへと広がりをもつようになっている。

しかも、東南アジア諸国における執政制度や執政・立法関係の研究は、まだ端緒についたばかりである。各国の執政制度や議会制度の詳細に関する正確な情報も、必ずしも共有されているわけではない（議会研究については、マレーシアを分析した鈴木絢女 [2010]、タイを分析した今泉編 [2012] がある）。まずは地道な実証研究が必要とされているといえるだろう。そのうえで、アジア各国やほかの地域の国々との比較を意識した分析が行なわれていくことが望まれる。